



PROVVEDIMENTO Priorità nell'utilizzo del Recovery Fund

9 ottobre 2020

L'intervento dell'Unione europea

Nella riunione dal 17 al 21 luglio 2020, il Consiglio europeo ha raggiunto un accordo sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e sull'associato **programma *Next Generation EU***. Il programma *Next Generation EU*, il nuovo strumento dell'UE che dovrebbe raccogliere fondi sui mercati per incanalare l'impiego verso programmi destinati a favorire la ripresa economica e sociale, sono previste risorse complessive pari a 750 miliardi di euro, di cui 390 miliardi per sovvenzioni e 360 miliardi per prestiti, a fronte di 500 miliardi per sovvenzioni e 250 miliardi per prestiti originariamente previsti dalla proposta della Commissione europea.

Nell'ambito del *Next Generation EU*, il più importante strumento previsto è senza dubbio il **Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF)**. In particolare, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un Dispositivo per la ripresa e la resilienza, è attualmente in corso di completamento sulla base delle indicazioni contenute nell'accordo politico raggiunto al citato Consiglio europeo. Il Dispositivo mette a disposizione degli Stati membri, per programmi di investimento e riforme, 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 miliardi di euro in sussidi e 360 miliardi di euro in prestiti. Secondo le prime stime elaborate dal Governo, le risorse complessive che confluirebbero nel nostro Paese ammonterebbero a **208,6 miliardi di euro, di cui 127,6 miliardi di euro a titolo di prestiti e 81 miliardi di euro sotto forma di sovvenzioni**. L'ammontare dei sussidi sarà calcolato in due rate, pari rispettivamente al 70 per cento e al 30 per cento del totale. Per il loro calcolo saranno utilizzati parametri differenti: la prima rata, pari al 70 per cento, deve essere impegnata negli anni 2021 e 2022 e viene calcolata sulla base di alcuni parametri quali la popolazione, il PIL *pro capite*, il tasso di disoccupazione nel periodo 2015-2019; il restante 30 per cento deve essere interamente impegnato entro la fine del 2023 e sarà calcolato nel 2022 sostituendo al criterio della disoccupazione nel periodo 2015-2019 i criteri della perdita del PIL reale osservata nell'arco del 2020 e della perdita cumulativa del PIL reale osservata nel periodo 2020-2021.

I **Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR)** degli Stati membri potranno essere presentati per la prima valutazione da parte della Commissione nel momento in cui il dispositivo entrerà in vigore, presumibilmente non prima del 1° gennaio 2021, ferma restando la data del 30 aprile 2021 come termine ultimo per la loro presentazione.

La Commissione europea avrà a disposizione 2 mesi per le sue valutazioni e per proporre al Consiglio Ecofin l'approvazione del Piano nazionale. Il Consiglio Ecofin dovrà approvare il Piano con un atto di attuazione (*implementing act*), da adottare a maggioranza qualificata, entro 4 settimane dalla presentazione della proposta della Commissione europea. Dalla presentazione formale del Piano potrebbero quindi passare alcuni mesi per l'approvazione, per effetto della quale vi sarà poi la possibilità di accedere al 10 per cento dell'importo complessivo.

Il dispositivo RRF individua le seguenti priorità: promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza e la capacità di aggiustamento degli Stati membri; attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi, favorendo l'inclusione territoriale e la parità di genere; sostenere le transizioni verde e digitale, contribuendo in tal modo a ripristinare il potenziale di crescita delle economie dell'Unione, a incentivare la creazione di posti di lavoro nel periodo successivo alla crisi provocata dal COVID-19 e a promuovere una crescita sostenibile.

La proposta della Commissione europea stabilisce i **criteri di ammissibilità dei progetti** che gli Stati membri potranno inserire nei rispettivi PNRR. La condizione primaria affinché i progetti presentati siano ammissibili è che essi facciano parte di un pacchetto coerente di investimenti e di riforme ad essi correlate. I progetti e le iniziative di riforma dovranno essere conformi alle Raccomandazioni specifiche indirizzate al Paese dal Consiglio nonché alle sfide e alle priorità di *policy* individuate nell'ambito del Semestre europeo, in particolare quelle legate alle transizioni verde e digitale. I legami e la coerenza con le riforme e le politiche di

supporto devono essere chiaramente esplicitati e dovrà darsi evidenza dei tempi e delle modalità di attuazione, con obiettivi intermedi (*milestones*) e finali, identificando chiaramente anche il soggetto attuatore.

L'iniziativa della Commissione Bilancio e la relazione all'Assemblea

La Commissione bilancio ha predisposto, al termine di una intensa attività conoscitiva e istruttoria, una [relazione all'Assemblea](#) (ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento), sottoposta alle Commissioni di settore per la formulazione di rilievi ed osservazioni, al fine di consegnare alla Camera una tile base di lavoro volta a favorire la deliberazione di appositi atti di indirizzo al Governo, prima della presentazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) da parte del Governo stesso.

Nel corso dell'esame istruttorio in Commissione bilancio, il 15 settembre 2020 il Governo ha presentato al Parlamento la propria proposta di [linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza \(PNRR\)](#). Da essa emerge che il PNRR dell'Italia si baserà sul piano di rilancio predisposto dal Governo nel giugno scorso e sarà costruito secondo una sequenza logica così strutturata:

- le sfide che il Paese intende affrontare;
- le missioni del programma, a loro volta suddivise in *cluster* (o insiemi) di progetti omogenei atti a realizzare le missioni e, di conseguenza, vincere le sfide stesse;
- i singoli progetti di investimento, che saranno raggruppati nei *cluster*;
- le iniziative di riforma che saranno collegate ad uno o più *cluster* di intervento.

Le **sfide** considerate nel PNRR possono essere così sintetizzate: migliorare la resilienza e la capacità di ripresa dell'Italia; ridurre l'impatto sociale ed economico della crisi pandemica; sostenere la transizione verde e digitale; innalzare il potenziale di crescita dell'economia e la creazione di occupazione.

Le **missioni** sono sei e riguardano i seguenti argomenti: Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per la mobilità; Istruzione, formazione, ricerca e cultura; Equità sociale, di genere e territoriale; Salute.

Le **iniziative di riforma** e le politiche di supporto, collegate ad uno o più *cluster* di intervento, riguardano invece l'incremento degli investimenti pubblici, la riforma della pubblica amministrazione, l'aumento delle spese in ricerca e sviluppo, la riforma del fisco, la riforma della giustizia e la riforma del lavoro.

Venendo ai contenuti della **Relazione della Commissione bilancio**, una prima fondamentale necessità consiste nell'individuare criteri di selezione degli interventi idonei a **massimizzarne l'impatto sulla crescita**, con l'obiettivo di colmare i divari strutturali che il nostro Paese registra, rispetto alla media dell'UE, in relazione alla produttività e agli investimenti.

Sull'insoddisfacente **dinamica della produttività** italiana incidono anche le barriere nell'accesso ai mercati, come ripetutamente rilevato nelle Raccomandazioni del Consiglio rivolte all'Italia negli ultimi anni. Ai fini di un recupero della produttività per unità di lavoro impiegato è una decisa inversione di rotta nell'investimento in capitale umano e in ricerca. Questi sono due delle principali determinanti della competitività della nostra economia trascurate nel recente passato.

Alla strutturale debolezza della produttività totale dei fattori, dal 2014 si è aggiunta la decisa contrazione del processo di accumulazione del capitale. La **spesa per investimenti** ha presentato nel corso dell'ultimo decennio uno sviluppo poco favorevole con un andamento, grosso modo, analogo a quello generale dell'attività economica. Per tale motivo l'effetto moltiplicativo degli interventi sul PIL sarebbe massimo in caso di destinazione prioritaria delle risorse del PNRR a finalità di investimento, trattandosi della tipologia di spesa pubblica che, in base all'evidenza empirica, fornisce lo stimolo più elevato alla crescita del prodotto. Inoltre, gli interventi dovrebbero essere addizionali rispetto a quelli già programmati, per cui sarebbe da evitare l'utilizzo delle risorse europee come fonti alternative di finanziamento di progetti già considerati negli andamenti tendenziali, i cui effetti, in termini di crescita del PIL, dovrebbero essere già stati incorporati nelle previsioni.

In questo quadro, appare necessario favorire e sostenere la graduale riconversione delle produzioni "mature" ossia di quelle produzioni per le quali l'Italia nel prossimo futuro non potrà mantenersi competitiva.

Un'attenzione particolare va inoltre riservata alla promozione dell'industria culturale e del turismo, vero **asset strategico** dell'Italia.

Non va infine trascurato il fatto che l'Italia, per la sua posizione privilegiata, può essere considerata una grande piattaforma sul Mediterraneo, capace di rappresentare il vero "porto d'Europa", approdo naturale dei traffici di merci. È fondamentale, quindi, **investire nelle infrastrutture**, per cogliere l'obiettivo di connettere in maniera efficiente tutto il territorio italiano all'Europa, rendendo fluidi e veloci gli scambi commerciali,

anche al fine di colmare il divario tra il Nord e il Sud della Nazione.

Altro capitolo di fondamentale importanza è quello delle **riforme che dovranno accompagnare i programmi di spesa**. Riforme e spesa devono essere considerate come due facce di una stessa medaglia, in quanto le riforme strutturali rendono più produttiva la spesa, mentre la spesa è spesso necessaria per sbloccare processi di riforma e accompagnarne l'attuazione, ad esempio indennizzando le categorie e gli operatori economici chiamati a sopportarne i costi nel breve periodo.

Le risorse che affluiranno attraverso il programma NGEU dovranno essere rivolte, poi, a coniugare l'obiettivo della crescita con quello della **riduzione dei divari territoriali**. Si tratta di obiettivi che sarebbe errato contrapporre, come dimostrano chiaramente le stime sull'effetto di più elevata crescita economica complessiva, nel breve come nel lungo periodo, derivante da una maggiore concentrazione delle nuove risorse di investimento nel Mezzogiorno. Il PNRR, inoltre, rappresenta uno strumento per accelerare l'**attuazione del Piano Sud 2030**, le cui linee di intervento paiono del tutto coerenti con la natura e le finalità di progetti che dovranno essere presentati all'Unione europea. L'obiettivo prioritario resta quello di incrementare gli investimenti pubblici nel Mezzogiorno, al fine di colmare, nel giro di alcuni anni, il divario infrastrutturale che rallenta la crescita di quei territori. In tale quadro appare essenziale che anche per le risorse del PNRR trovi applicazione la clausola del 34 per cento.

Quanto al **ruolo delle autonomie territoriali e locali**, ciò che appare imprescindibile - quale che sia il modello di *governance* sul quale si deciderà di convergere - è che al riconoscimento di competenze programmatiche e gestionali, cui consegue un potere di spesa, corrisponda l'attribuzione di precise responsabilità politiche e amministrative, in un quadro di massima efficienza e trasparenza complessive nell'utilizzo delle risorse.

Altra questione di cui è necessario rimarcare l'importanza è quella della **trasparenza e del controllo delle decisioni di spesa**. L'entità delle risorse e la ristrettezza dei tempi per la pianificazione del loro utilizzo non devono condurre a decisioni poco meditate, scarsa trasparenza sulle motivazioni a base delle scelte e insufficiente o poco chiara rendicontazione dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi fissati. Si potrebbe prevedere, a livello nazionale, un'infrastruttura di servizio, composta da soggetti pubblici (si pensi ad esempio all'ISTAT) e privati (centri di ricerca, università, *think tank*), che funga da serbatoio di competenze per il reperimento e l'elaborazione dei dati necessari ad accompagnare il processo di scelta, elaborazione e valutazione dei progetti.

L'Italia presenta un notevole ritardo, rispetto agli altri Paesi europei, rispetto alla capacità e agli strumenti di **valutazione delle politiche pubbliche**. L'elaborazione del PNRR e la sua successiva attuazione rappresentano un'occasione unica, che sarebbe sbagliato non cogliere, per innestare a tutti i livelli di governo una cultura della valutazione delle politiche pubbliche.

La necessità di destinare la massima parte dei fondi europei a interventi ad alto effetto moltiplicativo, evitando in ogni caso sprechi di risorse, è strettamente connessa all'esigenza, imprescindibile anche in questa fase, di assicurare un sostanziale, progressivo e continuo **riequilibrio dei conti pubblici**. Le favorevoli condizioni attuali, legate alla sospensione del Patto di stabilità e crescita e al massiccio programma di acquisti di titoli pubblici attivato dalla Banca centrale europea a seguito della crisi pandemica, non potranno essere protrate indefinitamente, per cui è necessario non distogliere l'attenzione dall'obiettivo di definire un credibile piano di rientro che garantisca la sostenibilità della finanza pubblica nel medio-lungo periodo. E' pertanto cruciale garantire un impiego efficiente delle risorse, che possa contribuire a rilanciare le prospettive di crescita dell'economia e, in questo modo, a ridurre il peso del debito sul prodotto e il rischio di tensione sui titoli di Stato, anche a prescindere da un'eventuale e auspicabile sterilizzazione dei prestiti concessi nell'ambito del *Next Generation EU* ai fini del rapporto debito/PIL da definire nell'ambito dell'Unione europea.

Infine, un aspetto molto delicato che attiene non solo alla fase di predisposizione del PNRR, ma anche a quella della sua successiva attuazione, riguarderà il **coinvolgimento del Parlamento**. A tale riguardo si fa presente che nella Nota di aggiornamento al DEF 2020 il Governo ribadisce che sta predisponendo uno **schema di PNRR** che sarà oggetto di confronto con la Commissione europea e il Parlamento italiano.

Per quanto concerne lo svolgimento dell'**esame parlamentare**, la relazione è stata esaminata dall'Assemblea della Camera nella seduta del 13 ottobre 2020, ove la discussione si è conclusa con l'approvazione di una [risoluzione \(6-00138\)](#).

Una analoga attività di indirizzo si è svolta al **Senato**, dove la [relazione delle Commissioni riunite Bilancio e Politiche dell'Unione europea](#) è stata approvata dall'Assemblea con una risoluzione nella seduta del 13 ottobre 2020 (risoluzione 6-00134).

